

# 都市地域における農地の転用動向と農地保全をめぐる諸問題

—— 1990 年代以降の大阪府下を中心に ——

大 西 敏 夫

## I. 本稿の課題

近年、都市農業・都市農地への関心が高まっている。1999 年の食料・農業・農村基本法の制定によって、同法第 36 条第 2 項で都市およびその周辺地域の農業の位置づけが明確にされるとともに、それを受けて農政サイド（農林水産省）では都市農業振興に向けた組織体制を整備している。さらに、同省内において 2011 年、「都市農業の振興に関する検討会」が設置され、現在、制度面や施策展開のあり方について総合的な観点から協議・検討がなされている。他方、都市計画サイドでも都市政策にかかわって、都市地域の農業・農地の位置づけとあり方について協議・検討が開始されている。

都市農業・都市農地とは、概して市街化区域内にある農業・農地と理解されよう<sup>1)</sup>。同区域内の農業・農地は、1968 年の新都市計画法（以下、「都市計画法」）の制定以来、同法にもとづく「線引き」によって都市計画区域が設定され、併せて市街化区域と市街化調整区域が区域区分された。そして、市街化区域に編入された農地には宅地並み課税が実施され、課税軽減が措置されたものの、多くが土地利用の転換を余儀なくされてきた。その都市農業・都市農地は、1991 年の生産緑地法の改正（現行「生産緑地制度」）によって、制度的には結着がはかられたといわれているが、以降も都市の拡大・拡散にともなう農業の縮減と都市農地の減少（「農地転用」）が進行している。それゆえ、都市農業の振興と都市農地の保全をはかるには、都市政策および農業政策における新たな法制度の整備や施策の拡充・展開が求められている。

農林水産省によれば、都市農業とは、「広義の都市農業」と「狭義の都市農業」の 2 つの範疇が示されている<sup>2)</sup>。前者は、農林統計用語における「都市的地域」の農業のことであり、「都

1) 都市農業とは、都市化、都市計画制度、土地税制という 3 つの社会経済的背景のもとで展開している農業と定義されている。この都市農業は、1960 年代前半から 1970 年代後半にかけて本格的に形成された、といわれている。橋本卓爾『都市農業の理論と政策』法律文化社、1995 年、p.5、および大西敏夫「都市農業・農地の果たす役割」地域環境を考える会編『農学から地域環境を考える』大阪公立大学共同出版会、2003 年、p.183、参照。

2) 農林水産省『都市農業をめぐる情勢について』2011 年 10 月、参照。なお、農林統計用語における「都市的地域」とは、「可住地に占める人口集中地区の面積が 5 % 以上で、人口密度 500 人以上の旧市町村等」と定義されている。「広義の都市農業」は、農家戸数 70.8 万戸（2005 年農林業センサス）で全国シェア 25 %、農地面積 125.0 万 ha（「耕地及び作付面積統計（2009 年）」）で同 27 % である。一方、「狭義の都市農業」は、農家戸数 23.9 万戸（同）で全国シェア 8 %、農地面積 19.8 万 ha（同）で同 4 % を占めている、と推計されている。

市とその近郊地域の農業」を指している。後者は、「市街化区域とその周辺の農業」を指している。本稿で考察する都市農業とは、後者である。

本稿の課題は、最初に、最近の都市農業振興に向けた農地保全をめぐる論議の内容を整理・検討する。次いで、1990年代以降の都市地域の農地の転用動向と特徴を踏まえながら、都市農業振興に向けた農地保全のあり方について考察する。その際、三大都市圏の中核を担う大阪府下を具体的事例に取りあげ検討することとしたい。

## Ⅱ. 都市農業・都市農地をめぐる経緯と最近の議論のポイント

### 1. 都市農業・都市農地をめぐる経緯

都市計画法による市街化区域とは、「すでに市街地を形成している区域及びおおむね10年以内に優先的かつ計画的に市街化を図るべき区域」(法第7条第2項)と規定され、農地転用は農業委員会への「届出制」である。そのことから、市街化区域に編入された農地は、必然的に都市的土地利用に転換するものとみなされ、都市農業もいずれ消滅するいわば経過的・暫定的な農業と理解されたのである。

また、土地税制面では、三大都市圏特定市<sup>3)</sup>の市街化区域内農地には宅地並み評価・宅地並み課税が强行実施され、その後の課税軽減措置(「課税減額制度」,「長期営農継続農地制度」など)を経て、1991年に生産緑地法が改正され現在に至るのである。改正生産緑地法の制定を受けて、三大都市圏特定市の市街化区域内農地は、宅地化する農地(「宅地化農地」と「保全する農地」)に二区分化された。「宅地化農地」には固定資産税の宅地並み課税が実施され、農地等相続税納税猶予制度(租税特別措置法:1975年創設)は不適用の措置がとられた。一方、「保全する農地」には生産緑地制度が適用され、固定資産税は農地評価・農地課税とされ、農地等相続税納税猶予制度も適用されたのである。

このように、三大都市圏特定市において、都市農家が生産緑地指定を受けると固定資産税は農地課税(ただし、「30年の営農義務」)となり、農地等相続税納税猶予制度も適用対象(ただし、「終生営農」)となることから営農継続が可能となる。とはいえ、都市化にともなう営農環境の悪化、高齢化・担い手不足等に加え、相続の発生等に起因して都市農地は売却・転用されるなど減り続けているのが現実である。とくに都市農地は資産運用が可能であるため、相続人は営農目的で農地相続・農地継承するとは限らないからである。

ところで、農地等相続税納税猶予制度の適用を受けるには、三大都市圏特定市では生産緑地指定が前提条件となり、それも適用農地は「終生営農」(三大都市圏特定市以外は「20年営農」)が必要条件となる。しかし、①農業相続人が農業経営を廃止した場合や適用農地面積の20%

---

3) 三大都市圏特定市とは、東京都の特別区ならびに首都圏、中部圏および近畿圏の既成市街地・近郊整備地帯などに所在する市で、2011年4月現在213市区である。

超を譲渡・転用した場合には猶予が打ち切られる、また、②農地を貸し付けた場合は適用されない（ただし、猶予期間中に身体障害等により営農が困難となった場合を除く。2009年12月15日より）、③営農に必要な作業場、農機具倉庫、畜舎などの農業施設用地、屋敷林などは適用対象外であることから相続税納税のために土地（農地）を売却せざるを得ないケースも多々ある、などの諸問題が指摘されている<sup>4)</sup>。このようななか、1990年代初頭に生産緑地指定を受けた多くの都市農地は、2020年代初頭には「30年の営農義務」を終える。その際、自治体に対し買い取りの申出が可能となる一方で、都市農家には改めて営農を継続するのかどうかの選択が迫られることとなる。

ここで、全国の市街化区域内農地の動向をみよう。「線引き」直後である1974年には全国で市街化区域内農地面積は約27万haあったが、1993年には14万3,258ha、2009年には8万7,841haへと大幅に減少している。一方、全国が生産緑地面積は、1993年の1万5,164haから2009年の1万4,339haへと微減で推移している。そして2009年現在、三大都市圏特定市（農地面積：2万8,841ha）では、生産緑地が1万4,278ha（49.5%）、「宅地化農地」が1万4,562ha（50.5%）となっている。

## 2. 農政サイド・都市計画サイドの議論のポイント

前述のように、食料・農業・農村基本法において都市およびその周辺地域の農業の位置づけが明確化される一方で、都市計画サイドからは大都市圏域の都市政策にかかわって都市地域の農業・農地に関心が高まっている。その主要な背景は、人口の減少、少子・高齢化がいつそう進むなかで、効率的でコンパクトなまちづくりを実現する必要性からである。中間報告とはいえ、都市計画サイドの議論によれば、都市近郊や都市内の農業・農地を「都市が将来にわたり持続していくために有用なものとして、都市政策の面から積極的に評価し、農地を含めた都市環境のあり方を広い視点で検討していくべきである」との見解が表明されている<sup>5)</sup>。それは、都市地域の農業・農地の有する新鮮で安心な地産地消の農産物を提供している農業生産機能、自然とのふれあい、憩いの場などの生活環境形成・保全機能、さらに災害時の防災機能といったいわゆる多面的・公益的機能に着目し、そのことが都市に有用なものとして評価されているからであろう。

このような動きに連動して、農林水産省（農村振興局）では、2011年10月に「都市農業の振興に関する検討会」（以下、「検討会」）を立ち上げ、都市農業の振興や都市農地の保全に関する制度ならびに施策のあり方について協議・検討を開始し、2012年8月に『中間取りまとめ』

4) 深沢司『都市農業入門 農からのメッセージ』全国農業会議所、2006年、樋口修「都市農業の現状と課題」『調査と情報』第321号、国立国会図書館ISSUE BRIEF、2008年、など参照。

5) 国土交通省・社会資本整備審議会 都市計画部会『都市政策の基本的課題と方向検討小委員会報告』2009年、ならびに同部会都市計画制度小委員会『中間とりまとめ』2012年、参照。

を公表している<sup>6)</sup>。「検討会」で取りあげている都市農業とは、対象範囲を「市街化区域とその周辺の農業」とし、都市農業を振興し都市農地を保全するには、農政の見直しが必要である、と問題提起している。

『中間取りまとめ』では、(1) 都市農業・都市農地をめぐる動向と政策の推移、(2) 社会・経済の変化と都市農業・都市農地の意義、(3) 早急に取り組むべき政策課題、(4) 都市農業・都市農地に関わる諸制度の見直しの検討、(5) 今後の取り組みの進め方が述べられている。なかでも(3)の早急に取り組むべき政策課題としては、①地元産の新鮮な食料の供給体制の充実、②多様な目的による農地利用の推進(市民農園等農業体験の機会の充実、住民を対象とした農業指導など)、③防災その他の公益的機能の発揮(防災協力農地の充実、多様な主体による水路の管理)などが施策提案されている。また、(4)の都市農業・都市農地に関わる諸制度の見直しでは、農地等相続制度、宅地並み課税問題、生産緑地制度など土地税制、農地保全制度が取りあげられ、その検討の必要性が強調されている。

注目したい論点は、「検討会」が立ち上げられた社会・経済的背景にある。国民意識の多様化と質の高い生活への希求、東日本大震災を経ての防災意識の高揚、人口減少社会到来による都市的土地需要の減少など都市農業・都市農地を取りまく環境が大きく変化したことが指摘されている。

以下では、「市街化区域とその周辺」における農地の転用動向の特徴と農地保全に向けた動きに注目し、大阪府および堺市を具体的事例に取りあげ考察することとしたい。「市街化区域とその周辺」とは、都市計画法でいう市街化区域と市街化調整区域である。大阪府はほぼ全域が都市計画区域であり、堺市は全域が都市計画区域である。区域区分では、大阪府域は市街化区域が50.3%、市街化調整区域が49.7%と相半ばし、堺市域は市街化区域が72.9%、市街化調整区域が27.1%と市街化区域が全体の約4分の3を占めている。また、区域別農地面積では、大阪府(1999年=15,600ha)は、市街化区域内が28.1%(うち生産緑地:15.8%)、農業振興地域内<sup>7)</sup>が65.6%(うち農用地区域:33.9%)である<sup>8)</sup>。一方、堺市(2004年=1,330ha)は、市街化区域内が23.4%(うち生産緑地:13.5%)、農業振興地域内が49.4%(うち農用地区域:15.6%)である<sup>9)</sup>。

このように、大阪府ならびに堺市は、「狭義の都市農業」の色彩を強く帯びる都市であり、本稿の検討には最適な地域といえる。

6) 大西敏夫「都市農業振興に関する検討会『中間取りまとめ』について—その意義とこれからの課題を考える—」『大阪農民会館だより』第136号、(財)大阪農業振興協会、2012年、参照。

7) 農業振興地域とは、農業振興地域の整備に関する法律にもとづき指定される地域で、市街化区域には設定できない。同法律は農政サイドの「領土宣言」ともいわれ、農村における総合的な農業振興のための農地の確保・保全制度として1969年に制定された。ちなみに、都市計画法が「都市の領土宣言」と称されている。

8) 前掲、大西敏夫「都市農業・農地の果たす役割」地域環境を考える会編『農学から地域環境を考える』、p.186。

9) 『堺市農業振興ビジョン』2007年、p.66。

### Ⅲ. 農地の転用動向と大阪府「農空間保全制度」の概要

#### 1. 農地の転用動向とその特徴

農地の転用とは、農地の人為的かい廃であり、たとえば農地から住宅用地、工業用地、商業用地、道路用地などへ利用転換することである。要するに、農業的土地利用から非農業的土地利用（主に都市的土地利用）に利用転換することである。現行農地転用制度は農地法に規定されているが、都市計画制度とのかかわりでいえば、「届出制」と「許可制」の2つである。前者が市街化区域内の農地転用、後者が市街化区域外（市街化調整区域など）の農地転用に適用される。なお、国や都道府県が転用する場合（ただし、現在は学校・社会福祉施設・病院・庁舎または宿舍のために転用する場合を除く）や市町村が土地収用対象事業の用に供するために転用する場合（学校・社会福祉施設・病院または市役所・特別区の区役所もしくは町村役場のために転用する場合を除く）などの農地転用は、「許可」が不要となっている。

表1をみよう。この表は、農地の転用動向について1970年から5年刻みで「許可」、「届出」、「許可・届出以外」別に全国、大阪府ならびに堺市を取りあげたものである。それによると、農地転用面積は、全国、大阪府ならびに堺市はともに1970年代前半から1980年代前半にかけて減少傾向を示す。しかし、それ以降は全国、大阪府、堺市で明らかに違いがみられる。すなわち、全国は1980年代後半に増加に転じるものの、1990年代後半以降は再び減少傾向で推移している。大阪府は1990年代前半に増加に転じるが、同後半以降は再び減少傾向にある。一方、堺市は1980年代後半に増加に転じ、1990年代後半に再び減少基調になるものの、2000年代後

表1 許可・届出別農地転用面積の推移（全国・大阪府・堺市：1970年代以降）

		全 国				大 阪 府				堺 市			
		合 計	許 可	届 出	許可・届出以外	合 計	許可	届出	許可・届出以外	合 計	許可	届出	許可・届出以外
転 用 面 積	1970年代前半	294,543	176,823	54,789	62,930	6,413	1,459	3,661	1,293	332 [438]	30	238	64
	同 後半	162,332	81,376	37,607	43,350	2,882	252	1,955	676	245	24	178	43
	1980年代前半	142,905	67,883	31,185	43,838	2,351	308	1,434	610	192	30	100	62
	同 後半	144,518	70,367	33,392	40,758	2,121	328	1,500	293	196	24	132	40
	1990年代前半	166,391	90,926	35,409	39,881	2,561	409	1,872	280	207	40	152	16
	同 後半	130,381	68,980	27,019	34,382	1,562	273	1,082	225	160	49	107	4
	2000年代前半	95,161	49,945	21,628	23,616	1,129	200	755	173	121	21	95	6
	同 後半	79,507	40,091	20,146	19,269	961	235	635	92	168	74	90	4
構 成 比	1970年代前半	100.0	60.0	18.6	21.4	100.0	22.7	57.1	20.2	100.0	9.1	71.5	19.3
	同 後半	100.0	50.1	23.2	26.7	100.0	8.7	67.8	23.4	100.0	9.8	72.5	17.6
	1980年代前半	100.0	47.5	21.8	30.7	100.0	13.1	61.0	25.9	100.0	15.8	51.8	32.4
	同 後半	100.0	48.7	23.1	28.2	100.0	15.5	70.7	13.8	100.0	12.2	67.5	20.2
	1990年代前半	100.0	54.6	21.3	24.0	100.0	16.0	73.1	10.9	100.0	19.0	73.3	7.6
	同 後半	100.0	52.9	20.7	26.4	100.0	17.5	69.3	14.4	100.0	30.7	66.6	2.7
	2000年代前半	100.0	52.5	22.7	24.8	100.0	17.7	66.9	15.4	100.0	17.1	78.2	4.7
	同 後半	100.0	50.4	25.3	24.2	100.0	24.4	66.0	9.6	100.0	44.2	53.4	2.4

資料：農林水産省『農地の移動と転用（土地管理情報収集分析調査結果）』各年より作成。

注：各年代は、前半が0～4年、後半が5～9年とした。なお、堺市は、1970年の許可・届出別のデータがないため、1971年以降とした。ただし、[ ]内は1970年から1974年の5年間の計である。また、堺市の2005年以降は、美原区（旧美原町）を含む。



半には増加に転じる。この堺市の事情については後述する。このように、農地転用動向において全国、大阪府、堺市に違いがみられるが、農地転用のピークは、全国が1973年（農地転用面積：67,720ha）、大阪府が1969年（同：1,660ha）、堺市が1965年（同：446ha）というように、年次には違いがあるとはいえ、いずれも高度経済成長期である。

また、前掲表1から「許可」、「届出」、「許可・届出以外」別に構成比でみると、以下のような特徴がある。全国は、「許可」のウエイトがおおむね高く5割前後から6割の水準で推移しているのに対し、「届出」は2割前後から2割前半の水準、「許可・届出以外」は2割台から3割前後の水準で推移している。一方、大阪府は、「届出」のウエイトが高く6割前後から7割余りの水準で推移しているのに対し、「許可」と「許可・届出以外」は1割前後から2割台半ばの水準で推移している。これに対し、堺市は「届出」のウエイトが大阪府と同様に高水準であるものの、とりわけ2000年代後半に入ると「許可」のウエイトを高めていることが注目される。

次に、表2による農地転用率（各年代前半あるいは後半の農地転用面積÷最初の年の耕地面積×100）の動向を検討しよう。農地転用率とは、農地全体のなかで利用転換の度合（都市化の進展度合）をみる指標である。農地転用率では、全国は1990年代前半に一時増加に転じるものの、傾向としては1970年代前半の5%水準から低下し、2000年代後半の2%弱の水準へと下降している。大阪府は全国と同様の傾向とはいえ、農地転用率では全国に比べて高水準で推移している。これに対し、堺市は、10%台の高水準を維持しながら推移していること、それも1990年代後半以降は大阪府よりも数ポイント程度高い水準で常に推移していることが注目される。

以上のように、1970年代以降の農地の転用動向において、第1に、全国および大阪府は一

表2 農地転用率の推移（全国・大阪府・堺市）

	単位：%		
	全国	大阪府	堺市
1970年代前半	5.1	21.4	16.8
同 後半	2.9	12.1	13.2
1980年代前半	2.6	10.7	11.4
同 後半	2.7	10.7	12.9
1990年代前半	3.2	14.1	15.1
同 後半	2.6	9.1	12.8
2000年代前半	2.0	7.4	10.9
同 後半	1.7	6.6	12.7

資料：農林水産省『農地の移動と転用』ならびに  
同「耕地統計」より作成。

注：「各年代の前半または後半の転用面積合計」  
÷「各最初の年の耕地面積」×100で算出した。

期間を除いて減少傾向にあるなかで、堺市の場合は2000年代後半に増加に転じていること、第2に、「許可」、「届出」、「許可・届出以外」別では、全国は「許可」が主流であるのに対し、大阪府および堺市は「届出」が主流であるとはいえ、堺市の場合は2000年代後半に「許可」のウエイトを高めていることが注目される。さらに、第3に、農地転用率では、全国ならびに大阪府はともに低下傾向とはいえ、大阪府は全国に比べて常に高水準で推移していること、また堺市も全期間にわたり高水準で推移していることがわかる。

このようななか、大阪府独自の農地保全制度について次に取りあげ述べることとしたい。

## 2. 大阪府「農空間保全地域制度」の概要と特徴

大阪府では、農地転用にともなう都市の拡大と拡散が著しいなかで、2003年9月に「大阪府農空間保全・活用指針」（以下、「指針」）が策定された。これは、「大阪府新農林水産業振興ビジョン（2002年3月）」の具体化のひとつであり、市街化調整区域内の「農空間」<sup>10)</sup>を府民の貴重な財産として保全・活用する必要があるとして定めたものである。「指針」は、まず「農空間」として保全・活用するエリアを設定し、秩序ある土地利用を進めるため、エリア内で農家を中心とする地域住民が主体となって適正な保全と活用の取り組みを推進することをねらいにしたものである。「指針」が対象とするエリアの農地は、市街化調整区域内の農地、農業振興地域内の農用地であり、大阪府内全農地のおおむね70%を占めることとなる。

その後、「指針」による「農空間保全・活用」制度は、対象エリアを市街化区域（生産緑地農地）にも拡げ、2007年10月に「大阪府都市農業の推進及び農空間の保全と活用に関する条例」（以下、「大阪府都市農業条例」）として制定され、2008年4月に施行された。条例制定の背景は、第1に、外的要因として農地のかい廃（農地転用）による無秩序な都市化が進展し、土地利用の混乱が生じていること、第2に、内的要因として農業の担い手の高齢化・後継者難といった問題が発現していること、さらに第3に、それらが絡み合いながら農地の荒廃化（農地の遊休化、耕作放棄）が進行していることが強調されている。

「大阪府都市農業条例」の基本目的は、農業者をはじめとする多様な都市農業の担い手を確保・育成するとともに、保全する農空間を明らかにして遊休農地等の利用を促進し、さらに農産物の安全性を確保することによって、府民の健康的で快適な暮らしの実現及び安全で活気と魅力に満ちたまちづくりの推進に寄与することを趣旨にしている。この基本目的を具現化するとして、現在、条例に即して「大阪版認定農業者制度」<sup>11)</sup>、「農産物の安全安心確保制度」、「農空間保全地域制度」の3つの制度がスタートしている。

「農空間保全地域制度」に注目すると、保全すべき農空間を「農空間保全地域」に指定し、①農空間の公益性の確保、②農空間を守り育てる府民運動の展開、③遊休農地の解消<sup>12)</sup>、④

10) 「農空間」とは、農地を中心に、里山、集落、農業用水路やため池など農業用施設等が一体となった地域を総称した概念である。

農空間づくりプランなどの施策を展開している。「農空間保全地域」の対象エリアは、農業振興地域の農用地区域、市街化調整区域内のおおむね5ha以上の集団農地の区域、生産緑地法に規定する生産緑地地区の区域である。ちなみに、「農空間保全地域」の指定は、大阪府下42市町村とほぼ府域全体に及ぶ。2014年1月現在、指定面積は1万1,451haで大阪府内全農地の約82%を占めている。市町村では、農空間保全委員会（行政、農業委員会、農業協同組合など）が設置され、主要には遊休農地の重点的解消、自己耕作の推進、多様な担い手への農地貸借の促進、「農空間づくり」活動など農空間の保全・活用に向けた取り組みが展開されている。さらに、大阪府では、独自に都市住民が新たな担い手として農業参入できる支援制度である「準農家制度」を2011年度より実施している<sup>13)</sup>。

このように、大阪府では条例を制定し、市街化区域、市街化調整区域を問わず都市農業の振興と農空間の保全・活用に着手しているが、全国に比べて農地転用率の水準が高いことから農地転用にとまなう都市の拡大と拡散が依然として進行している。このようななか、都市農業の担い手を確保・育成しながら、農地の保全・活用にかかわって実効性のある土地の利用調整をいかに進めていくのが重要課題となっている。次に、堺市の事情について検討しよう。

#### Ⅳ. 堺市における農地の転用動向と農地保全をめぐる事情

##### 1. 農地の転用動向とその特徴

図1は、堺市における1990年度以降の農地の転用動向を「許可」、「届出」別に図示したものである。これによると、2000年代前半頃まで届出面積が許可面積を上回っていたが、同後半に入ると、両者がほぼ拮抗して推移していることがわかる。ここで、堺市農業委員会調べから「届出」と「許可」を、農地法にもとづく第4条（「自己転用」）と第5条（「売買」や「貸借」）

- 
- ✓ 11) 認定のタイプは、①認定農業者（国の認定農業者およびこれと同程度の農業経営を目指す農業者）、②地産地消農業者（自ら生産した農畜産物、またはそれを主たる原材料として自ら製造した加工品等を府内へ出荷・販売（直売所、学校給食、市場など）し、年間販売額50万円以上を目指す農業者）、③認定エコ農業者（化学肥料の使用量及び化学農薬の使用回数を慣行の半分以上で生産した農産物を、府内へ出荷・販売することを目指す農業者）、④地域営農組織（農業経営を営む組織）、⑤農業支援組織（委託を受けて農作業を営む組織）である。認定されると、技術指導、補助事業、資金融資などの支援が受けられる。認定の対象者は、市街化区域を含む府下全域である。
  - ✓ 12) 大阪府「遊休農地調査結果（2008年度実施）」によると、「農空間保全地域」の農地のうち1,004haが遊休農地（遊休農地率8.5%）とされている。
  - 13) 農業経営基盤強化促進法（1993年制定）にもとづく利用権設定により、一定水準の「農業技術」をもつ都市住民の「小規模農地」での継続的な耕作と生産物の販売を可能とする制度である。「農業技術」とは、農業に関する研修、一定期間以上の農業従事、長期間での市民農園での栽培経験などを要件としており、また「小規模農地」とは、「おおむね3a」から「おおむね20～30a未満」の耕作規模である。詳細は、森田彰朗「都市住民の農業参入の促進による農地の有効利用－大阪府準農家制度の例」『農業と経済』第79巻11号（臨時増刊号）、2013年、参照。



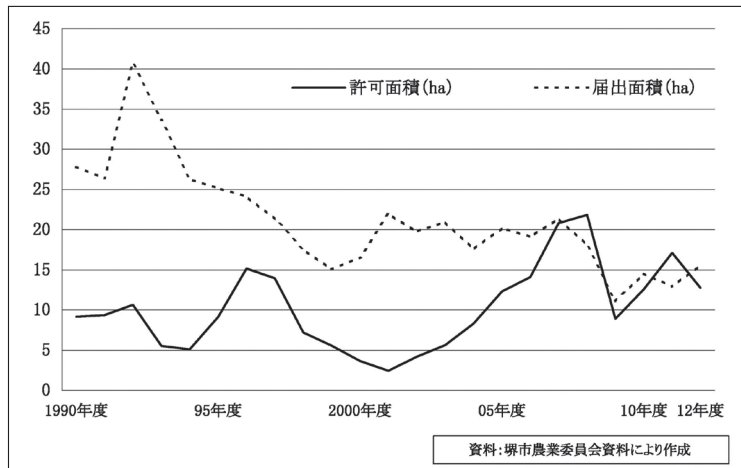


図1 農地転用における許可面積と届出面積の動向 (堺市)

の規定内容からその特徴をみると、以下のようなものである。1990年度から2012年度まで23年間の農地転用面積の合計は、届出面積が487.8ha、そのうち第4条転用は312.5ha（64.1%）、第5条転用は175.3ha（35.9%）である。一方、許可面積が235.7ha、そのうち第4条転用は28.6ha（12.1%）、第5条転用は207.1ha（87.9%）である。すなわち、「届出」では「自己転用」（自己住宅用や不動産経営用など）が多く、「許可」では「売買」や「貸借」といった権利移動をとまなう転用（転用事業者）が主になっているといえる。

ところで、都市計画制度と農地転用制度とのかかわりを区域区分でみれば、「届出」は市街化区域であり、「許可」は市街化調整区域である。このことを踏まえ表3をみることにしよう。この表は、大阪府と堺市における1990年以降の農地転用面積を区域別構成比として示したものである。構成比に注目すると、大阪府は市街化区域が多くを占め全体の4分の3程度を、また市街化調整区域が全体の4分の1程度で推移している。全国の場合は、市街化区域内が全体の4分の1、市街化区域外が全体の4分の3程度で推移していることから、大阪府の農地転用の主流は市街化区域といえる。つまり市街化区域内の「宅地化農地」の多くが転用されているとみられる。一方、堺市は、2000年代前半頃まで大阪府とほぼ同様の傾向がみられたものの、同後半からは明らかに市街化調整区域のウエイトが高まりをみせていることがわかる。

そこで、表4から2000年度以降の「許可」、「届出」別に主な用途への転用面積をみることにしよう。それによると、「許可」のうち第5条転用では、「住宅」と「露天駐車場・露天資材置き場」がウエイトを高めながら推移していることがわかる。とくに、合計欄の「2000～2004年度」と「2005～2012年度」を比較すると、「2005～2012年度」は前の期間に比べて「住宅」で6ポイント、「露天駐車場・露天資材置き場」で20ポイント余り上昇していることが注目される。

このように、市街化調整区域における農地転用の増加は、権利移動をとまなう「住宅」や「露

表3 農地転用面積と区域別構成比の動向（大阪府・堺市）

単位:ha、%

	大 阪 府			堺 市		
	農地 転用 面積	区域別構成比		農地 転用 面積	区域別構成比	
		市街化 区 域	市 街 化 調整区域		市街化 区 域	市 街 化 調整区域
1990年	459.0	77.0	23.0	42.8	76.2	23.8
1991年	444.4	71.2	28.8	48.3	60.1	39.9
1992年	699.6	85.6	14.4	67.0	71.1	28.9
1993年	525.6	78.7	21.3	45.8	77.2	22.8
1994年	383.7	80.5	19.5	34.0	79.3	20.7
1995年	371.8	77.1	22.9	41.2	75.5	24.5
1996年	333.0	81.9	18.1	33.2	76.7	23.3
1997年	277.4	80.5	19.5	34.6	71.9	28.1
1998年	265.8	76.7	23.3	26.3	25.5	74.5
1999年	242.9	73.9	26.1	27.5	68.7	31.3
2000年	215.4	72.0	28.0	24.7	78.0	22.0
2001年	231.9	74.2	25.8	26.6	84.9	15.1
2002年	206.7	74.1	25.9	27.6	86.2	13.8
2003年	230.6	71.9	28.1	30.0	79.2	20.8
2004年	232.0	70.3	29.7	27.1	71.1	28.9
2005年	228.4	69.0	31.0	32.8	61.4	38.6
2006年	218.8	71.0	29.0	29.7	64.8	35.2
2007年	199.9	70.7	29.3	36.6	50.0	50.0
2008年	190.7	65.8	34.2	45.7	46.0	54.0
2009年	123.4	72.9	27.1	23.1	54.5	45.5
2010年	122.1	77.8	22.2	18.3	42.0	58.0
2011年	133.8	72.7	27.3	20.5	30.9	69.1
計	6,337.0	76.2	23.8	743.3	66.3	33.7

資料:大阪府『大阪府統計年鑑』各年より作成。

注 :2005年以降の堺市には、美原区(旧美原町)を含めている。

表4 主な用途別転用面積の推移（堺市：2000 年度以降）

単位:a

	許 可 面 積								届 出 面 積			
	住宅				うち第5条転用面積				住宅			
	住宅	その他 建物	露天駐車場 ・露天資材 置き場		住宅	その他 建物	露天駐車場 ・露天資材 置き場		住宅	その他 建物	露天駐車場 ・露天資材 置き場	
2000年度	366	36	48	196	306	31	37	182	1,656	226	810	534
2001年度	247	27	57	114	221	26	47	99	2,197	811	393	778
2002年度	420	181	3	152	316	107	2	132	1,974	764	316	645
2003年度	564	119	128	274	503	83	119	261	2,096	966	304	795
2004年度	832	146	135	443	705	118	89	396	1,759	774	297	661
2005年度	1,233	382	152	686	1,017	256	128	621	2,020	895	355	758
2006年度	1,411	400	56	883	1,364	379	45	869	1,909	794	260	829
2007年度	2,082	461	117	1,461	1,943	420	81	1,398	2,137	846	300	951
2008年度	2,184	536	256	1,387	2,083	508	256	1,316	1,808	709	316	760
2009年度	890	227	123	491	766	152	101	465	1,113	540	201	361
2010年度	1,261	297	17	932	1,096	219	7	861	1,451	555	306	590
2011年度	1,712	359	110	1,115	1,537	306	110	993	1,292	491	294	479
2012年度	1,274	433	88	739	1,167	370	86	698	1,559	601	265	609
2000～	2,429	509	372	1,178	2,051	366	295	1,070	9,681	3,542	2,120	3,412
2004年度	[100.0]	[20.9]	[15.3]	[48.5]	[100.0]	[17.8]	[14.4]	[44.1]	[100.0]	[36.6]	[21.9]	[35.2]
2005～	12,046	3,095	918	7,694	10,973	2,609	814	7,221	13,290	5,432	2,297	5,337
2012年度	[100.0]	[25.6]	[ 7.6]	[63.9]	[100.0]	[23.8]	[ 7.4]	[65.8]	[100.0]	[40.9]	[17.3]	[40.2]

資料:堺市農業委員会調べによる。ただし、各年は年度(4月～3月)である。2005年度より、美原区(旧美原町)を含む。

注 :用途別では主に「住宅」「その他」「露天駐車場・露天資材置き場」を取りあげた。これら3つの用途の合計は、許可面積、届出面積の合計欄とは必ずしも一致しない。下段の合計欄の[ ]内は構成比・%である。

天駐車場・露天資材置き場」が主な用途になっているといえる。

## 2. 農地転用と農地保全をめぐる状況の変化

上述のような堺市における農地転用をめぐる状況の変化は、2000年5月の都市計画法の改正が大きく影響していると考えられる。すなわち、改正都市計画法の主眼の1つは、市街化区域に隣接・近接する地域において条例で指定する区域の開発行為を許容するという規制緩和を目的としたものである。堺市は、改正都市計画法を受けて2002年5月に、「堺市都市計画法に基づく市街化調整区域内における開発行為等の許可に関する条例」（以下、堺市「34-11 条例」）を施行させた<sup>14)</sup>。堺市「34-11 条例」は、自然環境ならびに農業的土地利用との調和に配慮しつつ、開発予定区域周辺の公共施設の整備状況を勘案して、一定の基準に適合する住宅に対して許可を行うというものである。その基準（「区域基準」）とは、①市街化区域からおおむね250 m以内のものであること（ただし、都市計画道路上之美木多上線の城山台から横塚台までの区間以南の地域は、これに合わせて同線からおおむね250 m以内の区域）、②敷地相互の間隔が50 m以内で、50 以上（市街化調整区域内における戸数が26 以上とする）の建築物が連たんしている地域で市街化調整区域内に必要な戸数が連たんしている土地の地域の境界線から最短距離が50 mを超えない土地の地域とすること、③既存道路が建築基準法第42 条の規定による道路であって開発区域の接する道路幅員が4m 以上であること、④排水処理が可能な区域であること、⑤除外区域<sup>15)</sup>に入っていないこと、である。これらの「区域基準」にすべて合致すれば、住宅系の建築物（戸建専用住宅・長屋住宅・共同住宅）を建築することが可能という内容である<sup>16)</sup>。なお、市街化区域からおおむね250 mのエリアとは、試算面積でみると約1,400haとなる。「区域基準」に見合うかどうかで開発行為が限定されるとはいえ、対象エリアは市街

14) 堺市は旧美原町との合併のあと、2006年に政令指定都市に移行している。政令指定都市のなかで堺市の条例制定は最も早いとされている。三井孝則・佐久間康富・赤崎弘平「大都市近郊の市街化調整区域における農地転用の実態・周辺の農地の利用状況の変化との関係－大阪府堺市を事例として－」『都市計画論文集』No. 44-3, 2009年, p.49。

15) 除外区域は、以下のとおりである。農業振興地域の整備に関する法律に規定する「農用地区域」、農地法第4条第2項第1号口の規定に該当する「農地」、「4ヘクタールを超える一団の農地の区域」、災害防止のため保全すべき土地の区域など（『堺市都市計画法に基づく市街化調整区域内における開発行為等の許可に関する条例（都市計画法第34条第11号の概要）説明資料』堺市開発調整部開発指導課、2010年）。

16) 建築物等の基準（「建築基準」）については、以下のとおりである（同上、『説明資料』による）。①宅地規模については、原則150㎡以上であること（ただし、開発行為の規模が0.3ha未満で、開発区域及びその周辺における環境の保全上支障がないと認める場合は120㎡以上とすることができる）、②建築物の用途は、戸建専用住宅・長屋住宅・共同住宅に限定されること（寄宿舍、下宿及び併用住宅を除く）、③建築物の制限は、外壁後退1 m以上、建ぺい率50%以内、容積率100%以内、高さ10 m以内であること（ただし、開発行為の規模が0.3ha未満で、開発区域及びその周辺における環境の保全上支障がないと市長が認める場合は、建ぺい率60%以内、容積率100%以内、高さ10 m以内とすることができる。用途地域が定められている場合は、この限りではない）。

化調整区域の約 34%に相当する。

堺市「34-11 条例」が制定されて以降、市街化調整区域では住宅開発が進行している。それは、堺市における 2000 年代後半以降の市街化調整区域での農地転用の増加、さらにその用途が「住宅」となって出現していることが証左であろう。また留意すべきことは、「露天駐車場・露天資材置き場」の多くが実際は営利目的の住宅開発へと移行していることである<sup>17)</sup>。このように、堺市では条例制定にともなって市街化調整区域の農地が住宅用途に利用されるケースが多いことが注目されよう。

とはいえ、堺市「34-11 条例」は、2011 年 6 月に改正され、2012 年 7 月に施行された。改正条例は経過措置<sup>18)</sup>を付加したとはいえ、改正前条例による住宅系の建築物は建築できなくなったのである。市開発指導課によると、堺市「34-11 条例」の問題点として、優良農地が減少していること、土地のスプロール化（虫食的なミニ開発）が進行していることなどが指摘されている。さらに、今般の条例改正の背景は、2006 年 5 月に「まちづくり三法（都市計画法、中心市街地の活性化に関する法律、大規模小売店舗立地法）」が改正されたこと、2007 年 10 月に「大阪府都市農業条例」が制定されたこと、2010 年 6 月に「堺市緑の保全と創出に関する条例」が制定されたことなど、社会的変化を主要因に挙げている。条例改正により、堺市では、拡散型の都市構造から集約型の都市構造への転換が求められているとして、①市街化調整区域において新たな住宅地開発の拡大を抑制する、②緑地と農地の保全や活用による環境共生のまちづくりを推進するという方向性を明確に打ち出している。

本来、都市計画法の市街化調整区域は、市街化を抑制する区域として、開発行為を制限するとともに農地転用制度も「許可制」とし自由な土地の利用が規制されている。しかし、市街化調整区域では、これまで公共団体が行うものなど開発規制除外を容認してきたこと、経済活性化や地域活性化などを目的に農地転用規制・開発規制が相次いで緩和されてきたことなど、むしろ農地転用を促進させる条件を拡げてきたことが問題状況として指摘できる<sup>19)</sup>。また、農地転用制度における許可基準においては、「一般基準」（事業実施の確実性・被害防除・一時転用など）と「立地基準」が定められている。「立地基準」によると、原則転用を認めない農業振興地域・農用地区域内の農地をはじめとして、集合農地や土地改良事業等の対象となった農地（「第 1 種農地」、「甲種農地」）を除いて、①市街化が見込まれる区域内の農地または農業

17) 前掲「大都市近郊の市街化調整区域における農地転用の実態・周辺の農地の利用状況の変化との関係－大阪府堺市を事例として－」『都市計画論文集』, p.51-52。「露天資材置き場」への転用申請（2000～2007 年度：117 筆）のうち 78%にあたる 91 筆が現況で営利住宅（宅地造成・住宅建設中を含む）となっている、と指摘されている。

18) 2012 年 6 月 30 日までに改正前の条例適用が可能な土地については、開発審査会の議を経て許可できることとし、2013 年 6 月 30 日までに、堺市開発行為等の手続きに関する条例第 4 条第 3 項の規定に基づく判定書の交付のあったものを対象としている。

19) 大西敏夫「農地転用制度の現況と課題」『研究年報』第 14 号, 和歌山大学経済学会, 2010 年, p.273-274, 参照。

公共投資の対象となっていない生産力の低い小集団（おおむね 10ha 未満）の農地（「第 2 種農地」）、②市街地の区域内または市街化の傾向が著しい区域内の農地（「第 3 種農地」）などは転用可能な農地として位置づけられている。それらの位置づけに加え、たとえば市単独とはいえ堺市「34-11 条例」のように、開発規制の緩和措置は、いっそうの都市の拡大と拡散につながり、その結果農地保全には明らかに否定的な影響を及ぼすことになるといえる。

大阪府「農空間保全地域制度」による堺市の指定面積は 1,074ha である。そのうち生産緑地は 182ha、農業振興地域・農用地域は 260ha（農地は 208ha）であり、それら以外のおおむね 6 割前後が市街化調整区域（農用地域でない農業振興地域も含む）の農地と想定される。堺市では、2013 年 3 月に『農業振興ビジョン』を策定（改訂）し、①農空間を守り、多様に活かす、②農業を支える担い手を育てる、③安全・安心な地産地消を推進する、④市民のくらしと農業をつなげる、⑤ 6 次産業化と農商工連携を進める、の 5 つの戦略を提示し、現在、市内全域を対象に施策推進に取り組んでいる。このような取り組みを効果的に進めるには、自治体内の開発部局と農政部局の連携はもちろんのこと、国においても農政サイドと都市計画サイドの連携による農地保全制度の構築が求められている。

## V. むすびー都市地域における農地保全に向けての留意点ー

農林水産省によると、都市農業・都市農地は、①新鮮で安全な農産物の供給、②身近な農業体験・交流活動の場の提供、③災害時の防災空間の確保、④やすらぎや潤いをもたらす緑地空間の提供、⑤国土・環境の保全、⑥都市住民の農業への理解の醸成などといった多様な役割を果たしている、と述べている<sup>20)</sup>。このような都市農業・都市農地のもつ公益的機能・役割が、農政サイド、都市計画サイド双方から高く評価されているというのが、今日の特徴であろう。これらの評価は都市住民の評価・意識とも共有できるものである。しかし、市街化区域であれ、その周辺にある市街化調整区域であれ、農地転用にとまなう都市の拡大と拡散（＝農地の減少）は、他方で都市農業・都市農地の有する公益的機能・役割を縮減させるものである。

1991 年に生産緑地法が改正され、都市農業・都市農地をめぐる諸問題は一応の結着をみたともいわれている。しかし、絶え間ない都市圧と都市計画制度・土地税制の強い影響下で都市農家は営農せざるを得ないのが現実である。とりわけ相続税や固定資産税などの税が都市農家に重圧となり、それが、都市農業の振興と都市農地の保全に大きな障壁となっていると考えられる。

それゆえ、都市農地の保全・継承には、第 1 に、営農が可能な農地保全制度と土地税制の見直しが必要であると考え<sup>21)</sup>。その際、第 2 に、市街化区域に近接・隣接する市街化調整区

20) 前掲『都市農業をめぐる情勢について』2011 年 10 月、参照。



域の農地保全についても市街化区域と一体的に検討することが必要であると考え。それは、たとえば都市農家の耕作農地の経営事情からみても明らかである。三大都市圏特定市の都市農家1戸当たりの経営耕地面積は64a、そのうち生産緑地が25a、「宅地化農地」が11a、市街化区域外が28aである<sup>22)</sup>。このように、農業経営の視点でみても、市街化区域とその周辺地域を含めて耕作する都市農家が少なくないのである。

以上から、都市地域の農地保全には、市街化区域とその周辺の地域を含めて検討することを前提に、現行制度の見直し、新たな法律（たとえば「都市農業振興基本法（仮称）」）や条例の制定など国と自治体が一体となって対応することが求められている。

### 謝辞

本稿の作成にあたって、大阪府環境農林水産部農政室をはじめ、堺市農政部農水産課、堺市農業委員会、堺市開発調整部開発指導課の関係者各位にご教示をいただいた。感謝申し上げます。

---

✓ 21) 都市農業の振興と都市農地の保全に関する論考としては、後藤光蔵『都市農業（暮らしのなかの食と農50）』筑波書房ブックレット、2010年、参照。また、直近年では、安藤光義「都市農地を安定的な存在とするための課題－公益的機能に対する評価の高まり」および星勉「成熟する都市と都市農地制度改革の課題と解決に向けた試案」『農業と経済』第79巻11号（臨時増刊号）、2013年、など参照。

22) 農林水産省農村振興局『都市農業に関する実態調査結果の概要』2011年10月による。なお、農地等相続税納税猶予制度は、適用農地に生産緑地が含まれると一括して適用を受けた農地（市街化調整区域の農地など）すべてが「終生営農」となる。

## Trends in the Conversion of Farmland and Various Farmland Preservation Issues in Urban Areas: With a Focus on Osaka Prefecture in and after the 1990s

Toshio ONISHI

### ABSTRACT

Recently, agricultural administration authorities have clarified the status of agriculture in urban areas and their peripheral areas, and have been applying promotion policies to these areas. At the same time, urban planning authorities are showing an increasing interest in the ideal use of agriculture and farmland in urban areas in relation to urban policies. As background to this, there is the fact that agriculture and farmland can perform multilateral functions and roles, such as preservation of the living environment, formation of the landscape, and provision of disaster prevention space, in addition to food supply. The objective of this study is to comprehend the trends in the conversion of farmland in urban areas in and after the 1990s, and then discuss the ideal system for farmland preservation. This study particularly examines cases in Osaka Prefecture.